

Gemeinsam aus der Ultra-vires-Falle

Armin Hatje

2020-06-04T19:19:36

I.

Mit seinem Urteil vom 5. Mai 2020 erklärte das BVerfG den Beschluss der EZB über das Anleihekaufprogramm PSPP (Public Sector Purchase Programme) sowie das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), welches die Rechtmäßigkeit des Beschlusses bestätigte, teilweise zu Ultra-vires-Akten, die von deutschen Stellen nicht befolgt werden dürfen. Insbesondere die Formulierung des BVerfG, wonach die Argumentation des EuGH zur Verhältnismäßigkeit der Anleihekäufe stellenweise „*methodisch nicht mehr nachvollziehbar*“ sei, erinnert an die Randbemerkung eines Prüfers zu einer misslungenen Examensklausur. Ein historischer Vorgang, zweifellos. Denn es steht nicht weniger als die Einheit des Unionsrechts auf dem Spiel und damit eine zentrale Funktionsbedingung des Integrationsprozesses.

Das BVerfG ist mit seiner Rechtsprechung in Europa freilich nicht allein. Zahlreiche Höchst- oder Verfassungsgerichte der Mitgliedstaaten, die sich zu diesem Fragenkreis geäußert haben, verfolgen eine ähnliche Kontrollstrategie wie die Karlsruher Richter. So haben bereits vor dem BVerfG der dänische Oberste Gerichtshof und das tschechische Verfassungsgericht dem EuGH die Gefolgschaft verweigert. Zwar dürften die praktischen Folgen des PSPP-Urteils letztlich begrenzt sein, wenn eine ausreichende Begründung der Verhältnismäßigkeit der Anleiheaufkäufe von der EZB oder der Deutschen Bundesbank nachgeliefert wird. Der grundsätzliche Konflikt bleibt jedoch bestehen. Die nächsten Fälle sind bereits in Sicht. Von einer Lösung dieser Spannungen im Gefüge der europäischen Gerichtsverfassung sind wir weit entfernt. Hierfür müssen neue Wege eingeschlagen werden.

II.

Das grundlegende Problem wird sichtbar, wenn man sich das vorhandene Instrumentarium anschaut. Vielleicht wäre der Eklat vermieden worden, wenn das BVerfG ein weiteres Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet hätte, um die aus seiner Sicht noch offenen Fragen abschließend zu klären oder den Gerichtshof zur Modifikation einiger Positionen zu bewegen. Jedoch ermöglicht das Verfahren gemäß Art. 267 AEUV gegenwärtig keinen echten Dialog der Gerichte. Denn das vorlegende Gericht verfügt, abgesehen von der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens, nach Art. 96 VerfO über keine weiteren Rechte, seinen Standpunkt direkt in das Verfahren einzuspeisen.

Im Anlassfall ist es dafür jetzt ohnehin zu spät. Die verbleibenden Reaktionsmöglichkeiten der Union und der Mitgliedstaaten sind äußerst begrenzt. So könnte die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Missachtung des EuGH-Urteils einleiten, mit dem er die Rechtmäßigkeit der EZB-Beschlüsse

bestätigt hat. Abgesehen davon, dass der Gerichtshof in eigener Sache judizieren müsste, wäre fraglich, welche Konsequenzen die Bundesrepublik Deutschland aus der nahezu sicheren Verurteilung ziehen könnte. Sowohl die Bundesregierung auch der Bundestag wären durch das deutsche Grundgesetz gehindert, das Urteil des Verfassungsgerichts aufzuheben. Eine Änderung des Grundgesetzes dahingehend, dass künftig keine Ultra-vires-Kontrolle mehr stattfinden darf, wäre selbst potenzieller Gegenstand eines Verfahrens in Karlsruhe, wobei das BVerfG ebenfalls in eigener Sache entscheiden müsste. Der Ausgang des Verfahrens wäre, folgt man der Logik der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG, ebenfalls leicht zu prognostizieren.

Es gibt im europäischen Gerichtsverbund mithin keine zweifelsfreie Antwort auf die Frage, welches Gericht das letzte Wort in einem Konflikt hat, in dem Unionsrecht und nationales Recht im Widerstreit stehen und wie man mit einer Pattsituation umgeht. Sowohl die Befürworter eines Jurisdiktionsmonopols des Gerichtshofes als auch die Vertreter der Gegenposition, die von einer Wächterfunktion der innerstaatlichen Höchst- und Verfassungsgerichte über die Grenzen der Unionskompetenzen ausgehen, können sich auf durchaus schlüssige Begründungen stützen. Rechtslogisch lässt sich dieser Streit nicht entscheiden. Der Ausgang hängt davon ab, auf welche Prämissen sich die Begründungen stützen. Und über diese Prämissen ist bisher keine Einigkeit erzielt worden.

Diese grundlegenden Meinungsverschiedenheiten verweisen auf eine Tiefenschicht des Konflikts, der mit dem PSPP-Urteil des BVerfG noch einmal in aller Deutlichkeit zu Tage getreten ist. Es geht um im Kern um die Frage, was die Europäische Union heute eigentlich ist und was sie in Zukunft einmal werden soll. Derzeit befindet sich die EU im organisationstypologischen Niemandsland. Einerseits ist sie über das Stadium einer traditionellen internationalen Organisation deutlich hinausgewachsen. Andererseits hat die Union, obwohl sie mittlerweile über weit ausgreifende Kompetenzen verfügt, noch keine Staatsqualität im Sinne des Staats- und Völkerrechts erreicht. Ob sie sich jemals zu den Vereinigten Staaten von Europa entwickeln wird, steht vollends in den Sternen. Wie soll man also innerhalb dieses Gebildes eigener Art („*sui generis*“) mit fundamentalen Konflikten zwischen der nationalen und der europäischen Gerichtsbarkeit umgehen?

III.

Eine Antwort lautet: Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten benötigen neue Organisationsformen und Verfahren, in denen Streitigkeiten gelöst werden können, die sich an den Grenzflächen zwischen den Kompetenzen der EU und der staatlichen Souveränität bilden. Konkret geht es darum, eine rechtliche Auseinandersetzung zwischen Höchstgerichten zu moderieren und zu schlichten, die ansonsten über keine Möglichkeit verfügen, im Sinne der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens dysfunktionale Konflikte zu lösen. In den Mitgliedstaaten existieren bereits geeignete Modelle, die sich für die EU nutzbar machen lassen. So ist für den Fall, dass sich in Deutschland die obersten Bundesgerichte in einer Rechtsfrage nicht einig sind, die Einberufung eines „*Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe*“ vorgesehen, der über die betreffende Rechtsfrage verbindlich entscheidet (vgl. Art. 95 Abs. 3 GG i.V.m. Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes).

Warum zieht man nicht ein vergleichbares Modell für die EU in Erwägung? Man könnte diese Einrichtung, um die Übersetzung in andere Amtssprachen zu erleichtern, etwa „*Gemeinsamen Rat der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union*“ nennen. Er sollte als besondere Kammer des Gerichtshofes oder als neue Institution der EU gebildet werden. Seine Aufgabe wäre die Entscheidung über Anträge nationaler Höchst- und Verfassungsgerichte, die grundlegende Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit eines Vorabentscheidungsurteils des Gerichtshofes haben, an das sie prinzipiell gebunden sind. Inhalt des Antrages wäre die Aufhebung des betreffenden Urteils und eine neue Entscheidung durch den Gemeinsamen Rat, mindestens aber die Rückverweisung an den Gerichtshof mit der Maßgabe, die Rechtsfragen im Lichte der geltend gemachten Einwände neu zu entscheiden.

Der Gemeinsame Rat sollte sich paritätisch aus Mitgliedern des Gerichtshofes und aus Vertretern nationaler Gerichte zusammensetzen. So wird das Gleichgewicht zwischen der nationalen und der europäischen Perspektive gesichert. Dabei könnten auch besonders schwierige Rechtsfragen, wie etwa der Kompetenzumfang der Union oder die Reichweite des Identitätsvorbehalts gem. Art. 4 Abs. 2 EUV, in einem perspektivisch ausgewogenen richterlichen Diskurs behandelt werden. Die gleichberechtigte Teilnahme der nationalen und der europäischen Richter ermöglicht darüber hinaus einen echten Dialog der Gerichte. Insoweit unterscheidet sich die Konstruktion grundlegend vom Vorschlag eines „Kompetenzgerichtshofes“, wie er Roman Herzog und Lüder Gerken vorschwebte, der sich nur aus nationalen Richtern zusammensetzte. Als Vertreter der nationalen Gerichte wären die Präsidenten der jeweiligen Institutionen vorzusehen. Die Ernennung der Richter sollte, wie beim EuGH, im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten erfolgen.

Die Verankerung eines „*Rates der obersten Gerichtshöfe*“ in den Gründungsverträgen der EU würde die Einheit des Unionsrechts nicht in Frage stellen. Denn die abschließende Entscheidung wäre der Europäischen Union zuzurechnen. Gleichzeitig würden die Belange der nationalen Gerichte und der staatlichen Souveränität ausreichend berücksichtigt. Zwar müsste sich das antragstellende Gericht unter Umständen einem überstaatlichen Spruchkörper beugen. Jedoch wäre es zuvor an dem Verfahren, zusammen mit anderen nationalen Gerichten, die ebenfalls ihre verfassungsrechtlichen Grenzen gewahrt sehen wollen, mit einem vollwertigen Rede- und Stimmrecht beteiligt. Im Gegenzug müsste auch der Gerichtshof eine Änderung seiner Ausgangsentscheidung prinzipiell akzeptieren.

Ein besonderes Problem wäre die Größe des Gemeinsamen Rates der obersten Gerichtshöfe. Würde man den Gemeinsamen Rat aus den 27 Richtern des Europäischen Gerichtshofs und einer gleichen Anzahl von Richtern aus den Mitgliedstaaten bilden, müssten 54 Personen über einen Fall entscheiden. Das Gremium wäre sicherlich zu groß, um noch arbeitsfähig zu sein. Ein kleineres Kollegium ist allerdings nicht leicht zu bilden, weil dann ausgewählt werden muss, welche Richter bzw. Gerichte dem Gemeinsamen Rat angehören sollen. Hierfür bietet sich ein vorab festgelegtes Rotationssystem an, welches nach dem Zufallsprinzip die vertretenen nationalen Gerichte und die Repräsentanten des

Gerichtshofes festlegt. Auf jeden Fall sollten das antragstellende Gericht und die Kammer des Gerichtshofs, deren Urteil in Streit steht, im Gemeinsamen Rat vertreten sein.

Den Vorsitz sollte eine Persönlichkeit übernehmen, die für höchste richterliche Ämter in den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union qualifiziert ist, jedoch aktuell keinem Gericht der Mitgliedstaaten angehört. Ideal wären etwa ehemalige Präsidenten hoher staatlicher Gerichte oder ehemalige Präsidenten des EuGH. Man könnte über den Vorsitz *ad hoc* entscheiden, was allerdings den wahrscheinlichen Nachteil einer starken Politisierung hätte, oder die betreffende Person, analog zum Präsidenten des Gerichtshofes, auf drei Jahre ernennen. Auch diese Entscheidung könnte von den Regierungen der Mitgliedstaaten im Einvernehmen getroffen werden. Der oder die Vorsitzende hätte allein die Aufgabe der Sitzungsleitung, jedoch kein Stimmrecht. Ein Urteil des Gemeinsamen Rates würde grundsätzlich die Mehrheit der Stimmen erfordern. Bei einem denkbaren Gleichstand sollte das angefochtene Urteil aufgehoben und die Fragen an den Gerichtshof zur erneuten Entscheidung überwiesen werden.

IV.

Das PSPP-Urteil des BVerfG sollte Anlass sein, über die künftige Gestalt der europäischen Gerichtsverfassung nachzudenken. So verständlich manche Reaktionen auf beiden Seiten des Konflikts auch sein mögen, sie führen nicht weiter. Weder die teils überzogene Kritik in den Medien am BVerfG noch der haltlose Verdacht gegen den EuGH, er wolle den europäischen Bundesstaat per Urteil herbeizwingen, bieten eine zukunftsweisende Lösung. Ein *Gemeinsamer Rat der obersten Gerichtshöfe der Europäischen Union* könnte diese Aufgabe übernehmen. Hierfür müssten zwar die Gründungsverträge geändert werden. Jedoch sollte uns die Sicherung des Rechtsfriedens in der EU diesen Versuch wert sein.

